

# VISÃO GLOBAL DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL\*

**FRANCISCO MAURO DIAS**

*Professor da PUC-Rio e UGF. Procurador do Estado do Rio de Janeiro.*

Como este seminário versa sobre aspectos multidisciplinares da lei de responsabilidade fiscal, gostaria de dizer, em primeiro lugar, que farei uma abordagem multidisciplinar mista - pelo menos tentarei fazê-lo - de Política e de Direito. Para dizer, sobretudo, aos magistrados iniciantes, que aprendi em Julien Freund, que escreveu sobre a *essência do político* (**L'Essence du Politique**), que o direito é, nada mais nada menos, do que um elo entre a política, que, inspirada em razões ou valores ditos por ele escatológicos, liberdade, igualdade, justiça, vai tentar moldar a realidade social pelo direito, que o completa, dentro de uma dialética, sempre permanente, que se estabelece e se fere entre governantes e governados; entre público e privado; entre amigo, participe dos mesmos objetivos, e inimigo, porque deles não participa, contrapondo-se-lhes.

Ora, evidentemente, a política pode estabelecer objetivos que se enderecem, quer a um regime que seja verdadeiramente democrático, inspirado em liberdade, igualdade e justiça, ou pode, eventualmente, se endereçar a outros propósitos.

Quando nos debruçamos sobre uma Constituição que proclama, logo no seu artigo primeiro, sermos um Estado Democrático de Direito - para horror, por vezes, de Withaker, que diz: *o Estado não é Democrático de Direito; é um Estado de Direito Democrático, porque o Estado de Direito pode ser também Autocrático* - temos de tomar consciência de que, se os valores democráticos ali estão proclamados, evidentemente é a Constituição - e por isso a primeira conferência de hoje: *Aspectos Constitucionais da Lei de Responsabilidade Fiscal*, o ponto de partida para quaisquer considerações que tenhamos sobre uma *Visão Global da Lei de Responsabilidade Fiscal*.

\* Palestra proferida em 25.05.01, na EMERJ, no seminário "Aspectos Multidisciplinares da Lei de Responsabilidade Fiscal".

Quando verificamos o enfrentamento que hoje se dá entre o Executivo e o Judiciário, preocupado com as consequências nefastas que, eventualmente, lhe pode trazer a Lei de Responsabilidade Fiscal, temos de fazer o enfoque necessário dessa conjuntura à luz dos preceitos constitucionais e, em primeiro lugar, como *marcianos*, de que já fomos apodados, os juristas e os magistrados, direcionando-o a uma legislação que foi elaborada, a meu modo de ver, por *lunáticos*...

De toda sorte, passemos a uma análise sistemática dessa legislação a partir da Constituição: vivemos uma crise extraordinária de Estado, uma crise que repercute sobre um apagão que nos ameaça iminentemente, e verificamos que tudo se prende, quando se fala em responsabilidade fiscal, a um princípio fundamental, que está posto no título constitucional da Ordem Econômica e Financeira e que diz respeito a uma atividade administrativa que deve ser regida e presidida pela observância de outros princípios postos de há muito, porque se pretende que essa administração seja *eficiente*.

Eis que o artigo 174 da Constituição diz, às expressas, que o Estado e, portanto, por sua administração, é *agente normativo e regulador da vida econômica*, devendo utilizar-se, para tanto, de instrumentos, que são, em primeiro lugar, um *planejamento*, democrático, como se põe na Constituição, porque obrigatório, compulsório para o poder público ou setor público e meramente indicativo para o setor privado; em segundo lugar, deve servir-se do *incentivo* - que é estudado no capítulo do fomento público, na disciplina de minha especialidade, que é o direito administrativo; e, finalmente, deve exercer *fiscalização* para, entre outras coisas, prover à repressão dos abusos do poder econômico.

Ora, planejamento, desde há quarenta e tantos anos, se introduziu em nossa legislação a partir, em primeiro lugar, da Lei nº 4.320 de 1964, que instrumentalizou a administração para este planejamento efetivo em busca de eficiência, construindo o instituto dos denominados orçamentos-programas da administração. Orçamentos que, lidos por quem quer que fosse da cidadania, permitiriam a este, verificar que a atividade governamental alocava recursos para a realização de despesas conducentes à satisfação de interesses públicos nos diversos setores contemplados no orçamento, por isso refletindo as políticas públicas do programa de governo.

Mais adiante, em 1967, o Decreto-lei nº 200/67 estabeleceu às expressas, no seu artigo 7º, que o princípio do planejamento se instrumentalizava mediante planos de governo, planos regionais e setoriais, orçamentos plurianuais de investimento e orçamentos-programas anuais. Como o orçamento é da receita e, também, da despesa, sendo a receita estimada e a despesa fixada, evidentemente, na ocorrência de descompasso entre receita arrecadada e despesas fixadas, haveria necessidade de um último instrumento, denominado, pura e simplesmente, programação financeira de desembolso.

Ora, como o planejamento é obrigatório para o setor público e meramente indicativo para o setor privado - é o que dispõe o art. 174 da Constituição, no título da Ordem Econômica e Financeira - é curial que a Constituição também teria de cuidar, em capítulo próprio, de Orçamento e de Finanças Públicas. Em razão dessa circunstância, e praticamente em reprodução daquilo que antecederamente já constava da legislação infraconstitucional, o artigo 165 da Constituição determina que leis deveriam prover no sentido de um plano geral de governo e estabelecer diretrizes orçamentárias para a elaboração dos orçamentos anuais, que destas não poderiam discrepar.

Por último, o artigo 165, § 9º, no seu inciso II, previu a edição de uma lei complementar que dissesse respeito, exatamente, à gestão financeira e patrimonial, isto é, à execução orçamentária. Ora, de acordo com o que se põe na Constituição, os instrumentos têm uma ordem própria, no artigo 165. Plano geral de governo, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento-programa, que não podem desrespeitar as diretrizes em que se estabelecem as prioridades para a sua elaboração.

Gestão orçamentária, financeira ou patrimonial é, assim, algo que diz respeito à execução do orçamento, isto é, do planejamento aprovado para o exercício financeiro. Por primeiro, não se pode simplesmente opor entraves ou limites à execução do orçamento, desrespeitando o que haja sido estabelecido como prioridades nas diretrizes orçamentárias e que, eventualmente, se consubstanciou ou se consignou no orçamento-programa anual, mesmo porque a Constituição, hoje, a refere, no artigo 37, quando cuida de administração pública, como infra-estrutura de Governo, porque dos Poderes do Estado: *a administração é direta ou indireta, de qualquer dos poderes do Estado*. Ocorre que isso resultou de uma preocupação do constituinte em visibilizar, tanto no Poder Legislativo como no Poder Judiciário, a exis-

tência de uma infra-estrutura administrativa de apoio, indispensável para a realização de suas funções.

É conveniente recordar, a propósito, que DUGUIT identificava a administração pública com o poder governamental e lembrar que o Decreto-lei 200/67, ao dispor sobre a Reforma Administrativa de então, começa com o Título I: *Da Administração Federal*, cujo art. 1º reza: *Artigo 1º: Exerce o Poder Executivo o Presidente da República, com o auxílio dos Ministros de Estado*. Eis que, quem recolhe e arrecada os recursos a serem providos para as atividades, essenciais ou não, da Administração Pública de quaisquer dos Poderes do Estado é o Poder Executivo. Ocorre, entretanto, que o artigo 2º da Constituição da República, perfilhando o pluralismo que caracteriza o Estado Democrático, diz expressamente que os Poderes são independentes e harmônicos. E, *garantia constitucional qualificada*, na visão de Bonavides, temos clausulada petreamente a independência dos Poderes do Estado: se o Estado é de Direito e se o Estado de Direito tem como garante a Justiça, que é prestada pelo Poder Judiciário, evidentemente não há condição de se preestabelecerem, para o que é essencial à sobrevivência e à própria garantia do Estado de Direito, limites ao que seja indispensável à manutenção desse Poder, para que disponibilize atendimento democrático e igualitário de todos que a ele se enderecem, e, assim, de se porem limites a recursos a tanto necessários e, além do mais, previamente aprovados como prioritários.

De sorte que, na abordagem do tema, a primeira observação a fazer-se é a de que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi além do que a Constituição preceitua, com o intuito de regular gestão responsável, ao sobrepor diretrizes às anteriormente aprovadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e configuradas no orçamento-programa a ser executado num determinado período.

De outro lado, vejo que, quando se cogitou de, em busca do *superavit* primário e de redução de despesas do Estado, da adoção, por exemplo, da fórmula que, evidentemente, não pode vingar, como sonhada pelos que a estabeleceram por Emenda Constitucional - processo legislativo próprio de poder constituinte derivado - consistente nos famosos tetos de remuneração, eis que, exatamente por ciosos desse princípio fundamental da independência dos Poderes, criaram a figura teratológica da iniciativa conjunta dos Três para a legislação que devesse implementar a previsão constitucional derivada...

Ora, quando se trata de elaborar as diretrizes orçamentárias, estabelecendo as prioridades a serem contempladas no orçamento, é lógico que, primeiramente, terão de ser contempladas as prioridades do Legislativo e do Judiciário, porque o Estado é de Direito: sem lei não há Estado de Direito, a não ser que haja a pretensão de *ad futurum* suprimirem-se o Legislativo, por já não ser mais necessário, em razão da utilização abusiva e dele substitutiva, que ora se verifica, das medidas provisórias, e o Judiciário, para que não sobreviva, importuno que se tem demonstrado, como garante do Estado de Direito...

Depois de verificadas essas prioridades, à luz de uma indispensabilidade de recursos capazes de prover sem descontinuidade, em primeiro lugar, a manutenção do Judiciário e seu aperfeiçoamento, é que caberá avaliar as disponibilidades com que vai contar o Executivo, para que possa prover, a seu turno, sua manutenção e para que possa lançar-se à consecução de objetivos consentâneos com os fixados, também constitucionalmente, para o Estado.

Por isso, o orçamento, que é de receita corrente ou de capital, é, também, de despesa corrente ou de capital. Despesas correntes servem ao custeio, à manutenção de uma máquina, que deve sobreviver; despesas de capital servem para investimentos e só se pode investir, mesmo na economia doméstica, quando há recursos para investimentos. Quando isto não ocorre, aí sim, para recursos dessa natureza pode e deve haver contingenciamento. Mas isso é tarefa do Executivo, na execução do seu orçamento, não lhe sendo dado, no Estado de Direito, estabelecer parâmetros aplicáveis, sob coação, aos demais Poderes, porque seria flagrante, então, a violação do princípio constitucional sensível da independência dos Poderes, clausulado, inclusive, petreamente.

De onde proveio essa Lei de Responsabilidade Fiscal? De onde surgiu? Qual a sua origem? Temos de nos conscientizar, em primeiro lugar, de que, para tanto ou para isso, já havia alertado sobrejamente RICARDO LOBO TORRES, ao afirmar que nossa Lei de Responsabilidade Fiscal é uma cópia imperfeita, produto de uma tradução, *acrítica*, do *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia. Numa palestra anterior, que improvisei a respeito da Lei de Responsabilidade Fiscal, já havia utilizado a figura, para provocar risos, de que nós importamos uma *lei de país*, pela proximidade com a Islândia, *de pingüins* para um país tropical. Como se isso fosse adequado à nossa cultura... E o fizemos de modo absolutamente imperfeito, porque a Nova

Zelândia é um Estado unitário, parlamentarista, começou a se preocupar com equilíbrio orçamentário desde 1984, tendo adquirido relativa independência, quase que total, a partir de 1986, salvo engano, com o *Constitutional Act*. E mais: Nova Zelândia cuidou de suas estatais em 1988; fez um Ato de Finanças Públicas em 1989 e editou a sua Lei de Responsabilidade Fiscal em 1994. Eis que a transplantamos para o Brasil e dissemos: *vai ter eficácia imediata e geral; adaptem-se aqueles que têm de se adaptar forçosamente às disposições dessa lei*. Isso, evidentemente, é um dislate. Mas, de qualquer forma, é o que aí se encontra...

Quando nos debruçamos - e isso já foi aflorado aqui, com toda certeza - sobre o problema de responsabilidade, dos aspectos constitucionais da lei - estou me reportando a isso apenas para introduzir aquilo que pretendo dizer - nós nos defrontamos com uma situação que tem paralelo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que é *a crise do apagão* que estamos vivenciando: Não houve planejamento, investimentos que deveriam ter sido feitos e adequadamente planejados, foram desviados para outros fins, porque a Lei de Responsabilidade Fiscal tem uma única finalidade: garantir superávit primário para propiciar pagamento de juros das dívidas externa e interna. Nada mais.

A administração está sendo desmoronada, completamente aluída e, daqui a pouco, se caminharmos nesse passo, teremos uma administração pública privatizada, porque ela será por inteiro terceirizada, o que não favorece o Estado de Direito Democrático.

De toda sorte, o Desembargador Jessé Torres, que me antecedeu, gosta muito de se reportar às Escrituras: numa conferência que proferiu sobre responsabilidade fiscal, evocou Jeremias, dizendo: *A paz! Mas só falta a paz... Todos clamam por paz, mas só falta a paz*. Então lembrei-me: *A árvore se reconhece pelo seus frutos*. E preferi, já que o enfoque deste seminário é multidisciplinar, envolvendo política e direito, portanto legislação (uma legislação inadequada para o Estado brasileiro, no momento atual), reunir material para lhes trazer, com o fito de evidenciar, para quem não tenha tido a oportunidade de fazê-lo, quais são os frutos colhidos um ano depois da Lei de Responsabilidade Fiscal.

E, para isso, vou-me louvar na presença, entre os que ora me ouvem, de colegas que já me privilegiaram com o fato de terem sido meus alunos nas pós-graduações em Direito em que leciono, e que sabem que, no desenvolvimento de uma disciplina, *Constituição e Liberdades Públicas*,

adoto um livro-texto que se reporta a *condições prévias para a existência das liberdades*, o que envolve, por primeiro, o desejo da sociedade de vivenciá-las e defendê-las. Relembro, a propósito, uma de suas remissões significativas, a feita a Burdeau, em seu *Liberdades Públicas*, na qual diz que *uma das parcas que fiam, tecem e depois cortam os fios de nossas vidas se chama tecnocracia*. A Lei de Responsabilidade Fiscal é, em dúvida, de viés tecnocrático. Em segundo lugar, de ser lembrado que o papel da imprensa é essencial para que haja, efetivamente, liberdade num Estado que pretende ser um Estado de liberdade e, portanto, um Estado liberal, constitucional ou democrático.

É por essa razão que, sendo a imprensa quem dá voz ao clamor público e, portanto, à sociedade, que lhes vou trazer, para evidenciar os frutos trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal o que pela imprensa tem sido vocalizado, sabendo, de antemão, que nem todos poderão ter tido acesso à matéria que selecionei.

Em primeiro lugar, noticiário recente, de 14 de maio de 2001, refere que meu eminente colega e amigo Luís Roberto Barroso proferiu conferência sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal na Procuradoria Geral do Estado, responsabilizando primordialmente pelo seu êxito o Ministério Público: Recordo, então, que a Constituição o eleva à condição de defensor dos direitos indisponíveis da sociedade e espero, assim, que o Ministério Público zele pelo cumprimento da Lei em questão, mas atento na ponderação dos princípios constitucionais e dos relevantes interesses da sociedade cuja defesa lhe incumbe e da maneira por que deve fazê-la.

Em segundo lugar, ressalvo que adotei essa linha de exposição porque, recentemente também, a Associação de Juízes para a Democracia realizou um seminário cujas conclusões foram no sentido de que o Judiciário deve analisar, sim, as políticas de governo, para saber se elas são consentâneas com a principiologia constitucional a que deve ater-se a atividade governamental.

Em terceiro lugar, quando se trata de planejamento, entendo que um ex-Secretário de Planejamento ou Ministro de Planejamento pode, em matéria de responsabilidade fiscal, ter autoridade maior que a de um ex-Secretário de Administração, que fui, e, assim, louvo-me em recente entrevista de João Sayad, publicada por **Isto É** de 16 de maio de 2001, em que, indagado: *Como o sr. vê a Lei de Responsabilidade Fiscal?*, respondeu: *Com a Lei de Responsabilidade Fiscal São Paulo começa a pagar um bilhão e no ano*

*que vem, um bilhão e trezentos milhões e a lei impede renegociação. Que negócio é esse? Por que o município da cidade de São Paulo tem de pagar pelas incorreções dos governos anteriores e pela taxa de juros fixada pelo Banco Central, e tão rápido?*

Pergunta: *O sr., que já foi ministro do Planejamento, acha que a economia poderia estar menos vulnerável?*

Sayad: *Se tivesse mantido o dólar em um valor alto por mais tempo, o de antes, não a partir de 1999; se não tivesse feito a aventura do Plano Real - que é sobrevalorizar o câmbio -, baixar as tarifas e se endividar (e são quatro anos disso), estaríamos todos melhores, o governo, a sociedade, as indústrias, a agricultura. Não é uma tarefa difícil, era só ter sido menos dogmático, menos exagerado, menos radical, menos argentino. A questão que eu não sei responder é como foi possível destruir a indústria e a agricultura, privatizar tudo, eliminar o emprego da classe média brasileira, que são os empregos estatais...*

Interrompo a leitura, para um comentário: A reforma administrativa de 67 foi feita por iniciativa de Castelo Branco que, em mensagem ao Congresso, dizia ser a empresa força motriz do desenvolvimento. A Consolidação das Leis do Trabalho diz que é empregador a empresa. E a maior empresa do Brasil era a Administração Pública, porque era e ainda é a maior empregadora em todas as esferas do governo. Portanto, era preciso modernizar a administração e torná-la eficiente para se alcançarem níveis desejáveis de desenvolvimento.

Prossigo com Sayad: *... criar uma dívida de US\$ 300 bilhões com apoio político. Essa dívida é muito pior do que a dos governos militares. O atual governo se endividou comprando dólar que voou. Era como se você tivesse feito um empréstimo, comprado um carro e o carro fosse roubado. É a pior dívida que existe. Tudo por conta do saneamento financeiro e do controle do déficit público. Como é possível controlar o déficit público com juros a 40% ao ano? Essa é a verdadeira irresponsabilidade fiscal. Quem paga esses juros? O governo, ou seja, somos nós. Quem investe nesses juros? Os que eram industriais, venderam tudo e vivem de juros.*

Em sequência, um texto que merece ser lido na íntegra para os que dele não tomaram conhecimento: do **Jornal do Brasil** de 14 de maio e de artigo assinado, também por João Sayad, sob título *Responsabilidade Fiscal*, ressalto os seguintes trechos:



*A análise que apresento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) não serve para nada. A minha posição é ambígua: a lei tem coisas boas que não precisavam ser ditas e coisas ruins que não acreditava que pudessem ser ditas. Analiso a lei apenas como um documento que reflete um espírito da nossa época e sobre a República.*

*A lei tem como objetivo o equilíbrio e a responsabilidade fiscal do governo em todos os níveis, União, Estados e Municípios.*

*A lei não tem impacto ou preocupação macroeconômica, isto é, relacionada a problemas como inflação e desemprego decorrentes do déficit público.*

*Primeiro, porque se um prefeito corrupto tivesse feito empréstimo para construir um chafariz desnecessário em 1994, por um milhão, com as taxas de juros que vigoraram desde então até hoje, teria deixado para o sucessor uma dívida de R\$ 6 milhões. Ainda que o chafariz tenha sido inútil, ou superfaturado, o prefeito responsável deveria responder por apenas um sexto do problema. Os outros 5/6 da dívida são de responsabilidade da política monetária e do Banco Central durante o período.*

...

*A LRF trata de um governante que parece o coronel Odorico Paraguassu, da novela “O bem amado”, que contrata familiares ... Apesar de patéticos não são capazes de desequilibrar as finanças do País ou causar inflação.*

*Em seguida, o legislador pretende transformar à força Odorico Paraguassu em Clinton Eastwood, o prefeito-ator de Carmel, linda e pequena cidade de milionários no litoral da Califórnia, o mais rico estado americano, que tem de decidir se autoriza ou não a construção de mais um campo de golfe.*

...

*A LRF reproduz, como não poderia deixar de ser, os preceitos mais importantes da Lei nº 4.320 de 1964, que regula as finanças públicas do país com duas diferenças importantes: primeiro, transforma em crime a desobediência aos artigos da lei. Depois, tem coragem de escrever que os juros são despesas que devem ser pagas prioritariamente, isto é, antes das despesas com saúde, transportes públicos ou segurança.*

Acrésceteria: com a Justiça!

*O legislador realizou os sonhos de todos os secretários de Fazenda. A palavra do administrador do dinheiro se torna lei, e a desobediência, crime. Os funcionários públicos querem aumento? Não pode, é crime. Estourou a adutora da cidade? Não pode consertar, é crime. Os juízes querem mais dinheiro? Não pode, é crime.*

...

*A contratação de qualquer despesa continuada (um professor é uma despesa continuada) precisaria ser financiada por novo imposto ou pelo corte de outra despesa continuada.*

...

*Entretanto, o governo federal aumentou o salário dos militares e o salário mínimo com base no aumento da arrecadação decorrente do crescimento econômico. Tem sentido e obedece ao senso comum. Do ponto de vista da lei, entretanto, cometeu um crime, pois deveria ter criado novo imposto ou cortado alguma despesa continuada equivalente. Não fiquem aflitos - há juristas que dizem que ninguém pode ser preso por não fazer o impossível.*

*De acordo com a LRF, se o Brasil tiver dobrado de tamanho daqui a vinte anos, o setor público deverá ser do mesmo tamanho absoluto de hoje ... - E nós estamos sentindo isso, aqui no Judiciário, na nossa própria carne - ... e o resto - novas escolas, prisões, estradas, ruas, hospitais e sinais semaforicos - serão privados.*

*A Lei de Responsabilidade Fiscal é um documento da nossa época. A folha de pagamento é considerada pecaminosa, as despesas com juros, sagradas. O administrador público aflito, num país com 50 milhões de pobres, sem educação, saúde, casas e estradas, onde o crime e a droga ameaçam a todos em todas as esquinas, é condenado à prisão, se não conseguir resolver problemas insolúveis.*

Mais adiante, o Jornal **Valor Econômico**, já no dia 22, na coluna *Legislação & Tributos*, traz em manchete: *Presidente do TJ quer mudanças no limite repassado pelo Estado. Responsabilidade fiscal leva Justiça de São Paulo ao caos. Segue uma grande nota: O Presidente do Tribunal de Justiça propôs uma medida drástica: a publicação de uma nova medida*

*provisória que modifique o artigo 20 da lei. Assim, seria possível que cada Estado pudesse decidir a necessidade de ultrapassar o limite de 6% da receita corrente líquida com gastos com o pessoal. Em São Paulo a redução já vem sendo feita há cinco anos.*

Notem: a lei da Nova Zelândia, que foi mal traduzida e transposta para o Brasil, não tem essa previsão de criminalização por excessos; ao contrário, quando houver extrema necessidade, os limites podem ser excedidos com o compromisso de realização de esforços para repor aquilo que, eventualmente, sobreexcedeu limites que foram ultrapassados.

Pretendia ler, mas não quero parecer demasiadamente exagerado em relação às barganhas orçamentárias, de todos conhecidas porque amplamente divulgadas, para o enterro da CPI da corrupção... Em abril, o Poder Judiciário foi obrigado a contingenciar dotações, mas também a repelir a tentativa do Executivo de nele intervir, dizendo: *tais e tais dotações do Judiciário estão podadas, porque têm de ser, necessariamente, contingenciadas, porém, a meu julgamento.*

Em função da arguição, que, sob liminar, foi considerada procedente de que o Executivo poderia pedir ao Judiciário que fizesse o contingenciamento, mas não fazê-lo, ele próprio, em dotações desse Poder, verificamos que o Judiciário Federal deliberou por um auto-contingenciamento, ressaltando: *isto é o que temos a possibilidade de economizar.* Alguns dias depois, consoante noticiário da imprensa, ocorreram liberações, que nunca se fizeram em catadupas, para atender a emendas parlamentares, sendo que, pelo menos dez dos deputados, que retiraram as respectivas assinaturas do pedido de abertura e de instauração de uma CPI da corrupção, eram beneficiários dessas liberações...

Ora, o que o artigo 168 da Constituição estabelece é que as dotações do Ministério Público e do Poder Judiciário serão repassadas em duodécimos a essas instituições. Que dotações? As dotações orçamentárias. Como gastá-las é problema da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas como estabelecê-las, sem limitações que não as que constam do próprio orçamento fiscal aprovado, é tarefa da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento, da Lei do Orçamento-Programa. Não há como confundir. Há, assim e efetivamente, uma violação clara do princípio da independência harmônica dos Poderes.

Para encerrar: examinei, há um mês atrás, uma dissertação de mestrado na UERJ - defendida por uma querida amiga, professora do Departamento

de Direito da PUC, ora sob minha direção, Francis Waleska Esteves da Silva - sob título: *A lei de responsabilidade fiscal e os seus princípios informadores*. Assim como, de certa forma, resisti ao convite-intimação para vir proferir esta conferência, apesar de que me proporcionasse e me desse muito prazer, também resisti ao convite, não intimação, para fazer a apresentação da obra em que se convolou referida dissertação. Tendo-a feito, permito-me transformá-la em fecho deste colóquio:

*“Sob orientação acadêmica privilegiada, Francis Waleska Esteves da Silva elaborou essa A Lei de Responsabilidade Fiscal e os seus princípios informadores, dissertação de mestrado de méritos inegáveis, cuja defesa perante banca examinadora que tive a honra e prazer de integrar, na Universidade do Estado do Rio de Janeiro -UERJ, grangeou-lhe a titulação almejada.*

*Instigaram-na, com certeza, à escolha do tema, a par da atualidade de que se reveste, advertências judiciosas de seu orientador, o conceituado professor e jurista Ricardo Lobo Torres, no seu Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário, Volume V, O orçamento na Constituição (Rio de Janeiro, Renovar, 2ª edição, 2000, 503p), como, e.g., as seguintes:*

*a) A grande novidade da década de 90 em prol do orçamento equilibrado surgiu nos países da OCDE, principalmente Nova Zelândia, Austrália, Islândia e Suécia, em movimento de índole liberal, apoiado na política de responsabilidade fiscal, controle de gastos e planejamento de longo prazo (p. 285);*

*b) A Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal tem conotação centralizadora, ao prever severo controle das finanças municipais. Por muito mais que mera coincidência, deixou-se influenciar pelo Fiscal Responsibility Act da Nova Zelândia, país que mantém rígido centralismo financeiro (p. 302);*

*c) O princípio da responsabilidade encontra-se em permanente tensão com o desenvolvimento econômico. A sua exacerbação nos últimos anos, principalmente no modelo da Nova Zelândia, tem sido visto pelos desenvolvimentistas, como vitória da política neoliberal recessiva (p.309);*

*d) Última, mas decisiva, trazida à colação: Aaron Wildavsky ... considera o equilíbrio orçamentário, problema de cultura*

*política* (grifo nosso), o que o torna inalcançável por alguns povos (p. 284, nota 567, *in fine*).”

A Francis Waleska não passaram despercebidas tais advertências, tanto que incursiona na obra em que ora se converte sua festejada dissertação acadêmica e cuja apresentação, também e sobremodo, muito me honra, em análise, de indispensável leitura, ao *Fiscal Responsibility Act no Sistema Neozelandês e Federalismo*, assinalando, em considerações gerais introdutórias ao tópico:

*O Fiscal Responsibility Act de 1994 neozelandês encontra-se inscrito em um sistema constitucional parlamentarista, de origem inglesa, que se dissocia por inteiro de nosso sistema presidencialista e de influência romano-germânica.*

*Nesse sentido, pode-se afirmar que o federalismo é princípio estranho ao ordenamento constitucional da Nova Zelândia, haja vista que se cuida de um Estado unitário e parlamentarista, no qual as suas fontes constitucionais se traduzem por meio de statutes, common law, entre outros institutos fundamentais à sua organização político-administrativa, porém estranhos ao nosso sistema constitucional.*

O transplante puro e simples, inadequado, do Ato de Responsabilidade Fiscal da Nova Zelândia para o Brasil ratifica, em tudo e por tudo, o asserto de Wildawsky, citado por Lobo Torres, de que *o equilíbrio orçamentário é problema de cultura política*. A tentativa de violação flagrante da *garantia constitucional qualificada, cláusula pétrea, de independência do Poder Judiciário* já ocorreu, embora se haja frustrado parcialmente; o orçamento fiscal continua *rabilongo*, na feliz *boutade* de Rui Barbosa, mercê das *emendas paroquiais* que lhe fazem os parlamentares e cujas dotações hão de ser entendidas de liberação compulsória, não podendo, de modo algum, ser alcançadas por *princípios da responsabilidade fiscal*, tão bem esquadriñados por Francis Waleska.

A leitura desta obra, que desnuda as origens da Lei de Responsabilidade Fiscal da Nova Zelândia, melhor dizendo, do Brasil, se afigura, assim, indispensável à compreensão da conjuntura econômico-financeira neoliberal de um País que aspira, sob regime indisfarçavelmente autoritário, a constituir-se em *Estado Democrático de Direito*... ◆